

О. Крайник

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ПРОЦЕСІВ В УМОВАХ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Розглянуто особливості регулювання розвитку регіонів в умовах децентралізації управління економічною та політичною системою країни. Проаналізовано зміни в регуляторній політиці протягом останніх трьох років. Показано переваги та недоліки управління адміністративно-територіальними утвореннями в нових умовах та зміни в їх фінансовому забезпеченні.

Ключові слова: регулювання, регуляторна політика, адміністративно-територіальне утворення, децентралізація управління.

В Україні протягом понад двадцяти п'яти років існування формується та удосконалюється регуляторна політика, яка регламентує відносини суб'єктів та об'єктів управління адміністративно-територіальними утвореннями з метою підвищення ефективності їх функціонування, забезпечення високого рівня та якості життя населення територій. Особливо актуальним є це завдання в умовах децентралізації управління економічними та політичними процесами в країні. Органи державного управління та місцевого самоврядування, встановлюючи законодавче та нормативне забезпечення економічних процесів, формують регуляторну політику з метою сприяння стабільному економічному розвитку адміністративно-територіальних утворень. У цьому контексті регулювання економічних процесів в умовах децентралізації є особливо актуальним завданням.

Аналіз стану наукових розробок щодо зміни підходів в регуляторній політиці в умовах децентралізації показав, що ці питання постійно перебувають у полі зору дослідників. Розробці теоретичних основ та принципів практичної реалізації досліджуваної проблеми присвячені праці О. Падалка, В. Кулішова, Є. Кузькіна, О. Шишко, І. Чугунова Д. Бодрової, О. Грабовського та інших.

Реалізація основного завдання регіональної регуляторної політики, яка полягає у забезпеченні стійкого економічного розвитку у регіонах, досягненні значних показників цього процесу при найбільш ефективному використанні ресурсів та збереженні навколишнього середовища, можлива за умови формування сприятливої регуляторної політики, удосконалення діючих регулювань та ліквідації надлишкового регуляторного впливу на господарську діяльність підприємств регіону. Регіональна регуляторна політика є частиною державної регуляторної політики і реалізується шляхом прийняття законодавчих та нормативних актів, які розмежовують повноваження між центральними та місцевими органами державної влади і представницькими органами, збільшуючи при цьому повноваження в бік місцевих органів державної влади. Особлива роль місцевих органів влади в активізації господарських процесів у регіонах в умовах децентралізації системи управління адміністративно-територіальними утвореннями.

Таким чином, зміст перетворень в умовах реформування полягає у тому, що значно розширюється коло повноважень для виконання органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, які забезпечуються фінансовими ресурсами,

відповідно до змін до чинного нормативно-правового забезпечення бюджетного процесу. Водночас органи місцевої влади стають відповідальними перед населенням адміністративно-територіальних утворень за ефективність своєї роботи, а перед державою – за законність прийнятих рішень. Децентралізація управління територіями передбачає можливість органів місцевого самоврядування розробляти і здійснювати місцеву політику, спрямовану на зростання економіки, покращення якості надання адміністративних послуг для населення та підвищення рівня екологічної безпеки проживання в конкретній місцевості.

Основою реалізації цих завдань є зростання фінансової спроможності адміністративно-територіальних утворень шляхом передачі органам місцевого самоврядування додаткових фінансових ресурсів і додаткових джерел доходів для їх отримання.

Ці висновки підтверджують О. Падалка і В. Кулішов, які зазначають, що проходження процесу змін у регулюванні фінансового забезпечення місцевого самоврядування забезпечує можливість вирішення найбільш актуальних завдань конкретного адміністративно-територіального утворення та забезпечення економічного розвитку регіону. “Соціально-економічні процеси в умовах регіоналізації та децентралізації набувають особливого значення при проєктуванні комплексу реформ, внесення коректив у їх здійснення в ході аналізу та оцінки діяльності регіону і встановлення ефективності організаційно-господарської системи” [1].

Ряд дослідників зосереджуються на впливі інституціонального середовища в умовах проходження процесу децентралізації. Так, досліджуючи можливості фінансового забезпечення адміністративно-територіального утворення, Д. Бодрова акцентує на важливості формування інституціонального середовища фінансово-економічної децентралізації. Вона зазначає, що “...інституціональне забезпечення фінансової децентралізації в Україні сприятиме посиленню інституціональної та матеріальної спроможності територіальних громад, органів місцевого самоврядування, здійсненню їх діяльності з дотриманням принципів та положень Європейської Хартії місцевого самоврядування, доступності публічних послуг, підвищення їх якості” [2].

Аналізуючи підходи до впровадження реформ, Ю. Кузькін, О. Шишко також акцентують на необхідності вирішення інституційної проблеми черговості проведення реформ. Зокрема, вони відзначають, що “Для повноцінного впровадження положень теорії фіскальної децентралізації потрібен комплексний підхід до перерозподілу повноважень між рівнями державного управління. Оскільки ключовою вимогою є створення умов для розподілу і делегування повноважень, виникає інституційна проблема визначення черговості реформ” [3]. Очевидною є раціональність такого підходу, оскільки він здатний забезпечити черговість проходження процесів реформування, логіку процесу та підвищення ефективності досягнутого результату.

На важливості інституційного забезпечення реформаторських зусиль наголошує і О. Грабовський. Демонструючи необхідність побудови ефективної державної економічної політики, він зазначає: “Для того, щоб забезпечити ефективну реалізацію її завдань і цілей, необхідно покращити інституційне забезпечення реалізації економічної політики державою у напрямку його уніфікації до вимог розвинутих країн Європейського союзу та удосконалення функціонування відповідних інституцій із урахуванням реалій сьогодення і вирішення тих невідкладних проблем, які існують на сьогодні в українському суспільстві” [4].

У цьому аспекті доцільним є ретроспективний аналіз прийнятих регуляторних актів та їх вплив на управління адміністративно-територіальними утвореннями в умовах децентралізації, що і є метою написання цієї статті.

Основними регуляторними актами, які започаткували проведення реформи децентралізації, були: Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [5], Програма діяльності Уряду [6], “Стратегії – 2020” Президента України [7] та, відповідно, сформовані плани їх запровадження.

Наступним важливим регуляторним підходом у реалізації завдань управління на місцевому рівні та з метою запровадження правового забезпечення формування спроможних територіальних громад стало прийняття Закону України “Про добровільне об’єднання територіальних громад” [8] та Методики формування спроможних територіальних громад [9], затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України у квітні 2015 р. Ці нормативно-правові акти стали початком об’єднання територіальних громад та переходу на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом у процесі формування місцевих бюджетів об’єднаних територіальних громад.

Продовження змін регуляторної діяльності відбулось 9 лютого 2017 р., коли Верховна Рада України прийняла три регуляторні акти, метою яких було сприяння активізації процесу децентралізації та упорядкування окремих важливих положень цього процесу. Першим був прийнятий Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо добровільного приєднання територіальних громад)” № 4772 [10], який передбачає спрощення процедури приєднання територіальної громади до вже раніше створеної. Перевагою цього підходу є можливість утворення реально фінансово спроможних громад відповідно до попередньо затверджених перспективних планів і з дотриманням прийнятих нормативно-правових актів щодо порядку формування територіальних громад. Необхідність прийняття такого регуляторного акта зумовлена тим, що на первинній стадії об’єднання територіальних громад не проводився аналіз їх фінансової спроможності, і, як наслідок, низка громад не змогла досягнути фінансових показників, які б забезпечували її самостійність.

Наступним регуляторним актом, ухваленим Верховною Радою в той час, є Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)” № 4742 [11]. Відповідно до цього документа врегульовуються повноваження старости та порядок їх дострокового припинення в межах “старостинського округу”, визначаються гарантії щодо діяльності старост тощо.

Третім регуляторним актом, прийнятим Верховною Радою, є Закон України “Про службу в органах місцевого самоврядування” [12]. Цим законом планується забезпечити належний рівень соціального захисту службовців, підвищити рівень матеріального забезпечення шляхом введення нових форм оплати праці, загалом підвищити престижність служби в органах місцевого самоврядування та деполітизованість процесу прийняття на службу, застосування механізму запобігання корупції.

Прийняття цих законів є продовженням процесу реформування державної служби в умовах процесу децентралізації, вони повинні забезпечити залучення компетентних осіб на умовах конкурсу до роботи в органах місцевого самоврядування при можливості гідної їх оплати праці. Окрім того, це є кроком до реалізації положень Європейської хартії місцевого самоврядування та продовження реформування державної служби.

Підтвердженням практичної реалізації цих регуляторних актів є зростання надходжень до бюджетів об’єднаних територіальних громад. Нові підходи до фінансування об’єднаної

територіальної громади відбуваються завдяки надходженням згідно з новими змінами до Бюджетного кодексу України [13] та змінами до Податкового кодексу України [14]. Так, починаючи з 2015 р. і до початку 2017 р. в Україні створено більше 400 об'єднаних територіальних громад. Усі ОТГ перейшли на прямі міжбюджетні відносини з Державним бюджетом, отримали фінансові джерела, повноваження під власну відповідальність на рівні адміністративно-територіальних утворень. Так, у 2016 р. завдяки змінам до податкового та бюджетного законодавства у контексті децентралізації надходження власних доходів місцевих бюджетів 159 об'єднаних громад та 207 громад, утворених у 2016 р., зросли більше ніж у 3 рази. Видатки розвитку місцевих бюджетів України становили 15%, тоді як у громадах у середньому вони становлять 25 – 30% від загального бюджету. За рахунок цих коштів у 2016 р. на місцях було реалізовано майже 2 тис. проектів [15].

З метою забезпечення самостійності місцевих бюджетів і зміцнення їх фінансової спроможності, підвищення прозорості і ефективності управління бюджетними коштами на місцевому рівні уряд планує збільшити фінансування місцевих бюджетів до 533 млрд грн до 2020 р. “Ми продовжуємо збільшувати фінансовий ресурс місцевих бюджетів. У 2018 році обсяг ресурсів складе майже 500 млрд грн, це на 16% більше ніж у 2017 році, і до 2020 року ця сума становитиме 533 млрд грн” [16].

Це є свідченням того, що отримуючи більше фінансових ресурсів, що залишаються на рівні міст, сіл, селищ і областей, збільшується відповідальність місцевих органів влади за реалізацію політики економічного розвитку на рівні нових адміністративно-територіальних утворень. Водночас зменшується рівень адміністративного впливу на рішення місцевої влади з боку центральних органів влади, а також підвищується рівень місцевої ініціативи щодо реалізації місцевих проектів. Окрім того, децентралізація управління територіями сприяє отриманню значних переваг, до яких можна віднести покращення якості та підвищення ефективності надання адміністративних послуг місцевими органами влади, посилення стимулів до ліквідації тіньового бізнесу на теренах окремої території, посилення відповідальності місцевої влади за повноту виконання покладених на них функцій. Реалізація таких процесів можлива завдяки більшій транспарентності розподілу фінансових ресурсів та відкритості політичних рішень в інтересах територіальної громади. Місцеві органи влади повністю володіють ситуацією в містах, селищах та селах щодо необхідності вирішення першочергових потреб територіальних громад, проводячи їх аналіз та моніторинг, співставляючи з наявними фінансовими ресурсами, мають можливість їх найефективнішого виконання та найшвидшого реагування на зміни, що відбуваються. При цьому населення адміністративно-територіального утворення, своєю чергою, будучи активним суб'єктом впливу на процеси соціально-економічного розвитку, також бере участь у прийнятті рішення про потребу та черговість виконання та фінансування певних місцевих програм. Водночас більш як дворічний досвід функціонування об'єднаних територіальних громад висвітлив проблеми, які необхідно усунути шляхом зміни регуляторної політики в кокетному напрямі. Однією з проблем, яка стримує розвиток громад, є нерозуміння важливості стратегічного планування, нерозуміння стратегії інвестування з метою в майбутньому отримати дохід, тобто не розуміють, куди інвестувати кошти на сьогодні, щоб у майбутньому отримати прибуток. При тому аналіз бюджетних надходжень показує, що кошти, отримання яких забезпечило проведення реформи, поступово зменшуються. Більшість бюджетів міст обласного значення та обласних центрів отримали найбільше надходжень у 2015 –

2016 рр. Завдання на перспективу – забезпечити збільшення надходжень шляхом реалізації власних проєктів.

Ще однією проблемою формування фінансово спроможних територіальних громад є те, що вони повинні об'єднуватися виключно відповідно до утверджених перспективних планів. Однак на практиці виявилось, що більшість неплатоспроможних громад створені з відхиленнями від планів.

Такі недоліки реформи потребують внесення змін у регуляторний процес, право регулювати який держава залишає за собою. Окрім того, є регуляторні положення щодо функціонування об'єднаних територіальних громад, які поки що не виконані. До таких належить передбачене законодавством передання права розпоряджання об'єднаним територіальним громадам земельними ресурсами за межами населених пунктів. З одного боку, таке положення може бути реальним стимулом добровільного об'єднання, з іншого – це дискусійне питання, що потребує додаткового вивчення та удосконалення регуляторних процесів у цій сфері.

Отже, політика регулювання економічними процесами як у країні загалом, так і на місцевому рівні зазнає змін і вдосконалюється особливо активно з початком процесів децентралізації управління територіями. Регуляторна політика відіграє ключову роль у ефективному функціонуванні ринкової економіки та є найкращим способом забезпечення економічного зростання країни та регіону. При цьому темпи реформування економіки загалом значною мірою залежать від правильного вибору регуляторної політики та від раціонального запровадження змін під час виявлення недоліків у поточних регуляторних процесах. Підвищення якості регулювань є основою прискорення економічного розвитку як країни загалом, так і окремих територій зокрема.

Список використаної літератури

1. Падалка О. С., Кулішов В. В. Децентралізація – нова парадигма соціально-економічного розвитку регіонів України // Економіка України. 2015. № 10. С. 45—53.
2. Бодрова Д. В. Формування інституціонального середовища фінансово-економічної децентралізації в Україні // Держава і регіони. 2016. № 4/5. (Серія: Економіка і підприємництво).
3. Кузькін Є. Ю., Шишко О. В. Розширення повноважень місцевого самоврядування в сучасних умовах: основні напрямки та подолання перешкод // Фінанси України. 2015. № 11. С. 43—55.
4. Грабовський О. І. Удосконалення реалізації державної політики у сфері економічного розвитку шляхом уніфікації інституційного забезпечення // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Вип. 3(48) : у 2 ч. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2016. С. 153.
5. Концепція реформи місцевого самоврядування. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/go/333-2014-p>.
6. Програма діяльності Кабінету Міністрів України. URL : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247809587
7. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
8. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-19>.

9. Методика формування спроможних територіальних громад. URL : <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/214-2015>.

10. Набув чинності закон щодо добровільного приєднання громад. URL : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4802>.

11. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища : Закон України. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1848-19>.

12. Служба в органах місцевого самоврядування стане престижною: Парламент прийняв нову редакцію закону. URL : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/4265>.

13. Про внесення змін до Бюджетного кодексу України : Закон України № 914-VIII від 24.12.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/914-19>.

14. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році : Закон України № 909-VIII від 24.12.2015 р. URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.

15. Шаршов С. На фінальних стадіях формування знаходяться ще 102 об'єднані громади. URL : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5162>.

16. До 2020 року фінансування місцевих бюджетів збільшиться до 533 млрд грн. URL : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/5893>.

Стаття надійшла до редакції 20.06.2017

Схвалена до друку редколегією 23.06.2017

О. Krainyk

PUBLIC REGULATION OF ECONOMIC PROCESSES UNDER DECENTRALIZATION

This article considers peculiarities of regulating regional development under decentralization of management of economic and political systems of the country. The changes in regulatory policy during the past three years are analyzed. The author demonstrates advantages and disadvantages of managing administrative-territorial formations under new conditions and the changes in their financial support.

Key words: regulation, regulatory policy, administrative-territorial formation, decentralization of management.